



Op vraag van de Commissie Binnenlandse zaken maakt Amnesty International hierbij een schriftelijke nota over, in het kader van de hoorzitting d.d. 16 oktober 2018 inzake het wetsvoorstel 54/3045.

Amnesty International verwelkomt het beoogde doel van het wetsvoorstel, met name de invoering van een wettelijk verbod op de detentie van kinderen voor migratiedoeleinden. Een dergelijk verbod zou de Belgische wetgeving in lijn brengen het internationaal recht over de rechten van het kind.

In de huidige versie bevat het wetsvoorstel nog een aantal onduidelijkheden, en is het op verschillende punten voor verbetering vatbaar. In deze kan onder meer verwezen worden naar het advies van de Raad van State, en naar de verschillende schriftelijke adviezen ingediend door andere instanties.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt verwezen naar de rechtspraak van het EHRM inzake migratiedetentie van kinderen.<sup>1</sup> Volgens deze rechtspraak is migratiedetentie van kinderen aan erg strikte voorwaarden onderworpen. In deze tussenkomst zal Amnesty International echter het internationaalrechtelijke kader in herinnering brengen. Deze bronnen van internationaal recht zijn éénduidig: migratiedetentie gaat altijd in tegen het hoger belang van het kind, staten moeten deze praktijk bij wet verbieden en alternatieve maatregelen ontwikkelen.

Amnesty International stelt, samen met andere mensenrechtenorganisaties, vast dat wereldwijd steeds meer gebruik gemaakt wordt van migratiedetentie, met inbegrip van de detentie van kinderen. Dit is een zorgwekkende tendens. Migratiedetentie hoort een uitzonderlijke maatregel te zijn, onderworpen aan strikte voorwaarden. Migratiedetentie van kinderen is strikt verboden onder internationaal recht.

## I. Migratiedetentie: mensenrechtelijk kader

Het recht op vrijheid en het daaraan verbonden verbod op arbitraire detentie zijn vastgelegd in vele mensenrechtenverdragen.<sup>2</sup> Vrijheid hoort het uitgangspunt te zijn; detentie is de uitzondering.<sup>3</sup> Dit geldt onverminderd voor migranten: beperkingen van hun vrijheid moeten

<sup>1</sup> Zie onder meer: EHRM 19 januari 2010, *Muskhadzhiyeva e.a. t. België*; EHRM 13 december 2011, *Kanagaratnam t. België*; EHRM 19 januari 2012, *Popov t. Frankrijk*, EHRM 12 juli 2016, *A.B. e.a. t. Frankrijk*.

<sup>2</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, Arts. 9, 14 [UDHR]; *Convention Relating to the Status of Refugees*, Art 31; *International Covenant on Civil and Political Rights*, Arts 2, 9(1); *Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of their Families*, Art. 16 [Migrant Worker Convention]; UN Human Rights Committee, *General Comment 35: Article 9 (Right to Liberty and Security of Persons)*; UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation 30 on Discrimination against Non-Citizens*; *European Convention on Human Rights*, Art. 5(1); UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (2012), Guidelines 1, 2, 3.

<sup>3</sup> UN Human Rights Committee, *General Comment 35: Article 9 (Right to Liberty and Security of Persons)*, at paras 18, 19, 21, 62; International Detention Coalition, *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary*

duidelijk voorgeschreven zijn bij wet, strikt verantwoord worden en zo weinig ingrijpend zijn als mogelijk met het oog op een legitiem doel, bijvoorbeeld het verzekeren van de uitvoering van een lopende verwijderingsprocedure. Detentie kan enkel opgelegd worden als ultimum remedium, wanneer minder ingrijpende maatregelen niet volstaan, en voor de kortst mogelijke duur. Migratedetentie mag nooit gebruikt worden louter met het oog op grenscontrole, of als afschrikkingsmiddel tegen irreguliere binnenkomst en verblijf.<sup>4</sup>

Voorafgaand aan elke beslissing tot vrijheidsbeperking of -beroving moet een individuele analyse plaatsvinden waarbij de gepastheid van de maatregel in het specifieke geval wordt nagegaan, en de bijzondere kwetsbaarheden van de persoon in kwestie.<sup>5</sup>

Kwetsbare personen met bijzondere noden, met inbegrip van kinderen, mogen niet onderworpen worden aan detentie.<sup>6</sup>

## **II. Kinderrechtenbenadering: migratiedetentie gaat altijd in tegen het hoger belang van het kind**

### **A. Kinderrechtenverdrag**

Art. 3 Kinderrechtenverdrag bepaalt dat bij elke beslissing die een kind betreft, het hoger belang van het kind de eerste overweging moet vormen. Het hoger belang van het kind moet altijd voorrang krijgen op doelstellingen van migratiemanagement of andere administratieve overwegingen.<sup>7</sup>

---

*immigration detention (revised edition)* (International Detention Coalition: Melbourne, 2015): <http://idcoalition.org/publication/there-are-alternatives-revised-edition/>; *Report of the Working Group on Arbitrary Detention – Mission to Angola* (29 February 2008) A/HRC/7/4/Add.4 at para 97: “It has to be recalled that detention of illegal immigrants must be the exception, not the rule [...]”; *Report of the Working Group on Arbitrary Detention, Addendum: Report on the Visit of the Working Group to the United Kingdom on the issue of immigrants and asylum-seekers*, E/CN.4/1999/63/Add.3 at para 26.

<sup>4</sup> *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on a 2035 agenda for facilitating human mobility*, UN Doc A/HRC/35/25 (28 April 2017) at para 58.

<sup>5</sup> See, *inter alia*, *Concluding observations of the Committee on the second periodic report of Bosnia and Herzegovina* (26 September 2012) CMW/C/BIH/CO/2 at para 26(c) [CMW Bosnia and Herzegovina 2012]; UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, *Concluding observations of the Committee on the initial periodic report of Rwanda* (10 October 2012) CMW/C/RWA/CO/1 at para 24(a); UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (2012) at 6, para 2, Guideline 4; Working Group on Arbitrary Detention, *Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants* (7 February 2018) at paras 14, 19, 20, 22-24 online: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/RevisedDeliberation\\_AdvanceEditedVersion.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/RevisedDeliberation_AdvanceEditedVersion.pdf).

<sup>6</sup> Working Group on Arbitrary Detention, *Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants* (7 February 2018), para. 40-41.

<sup>7</sup> “The child’s best interests should always take precedence over migration management objectives or other administrative considerations. Children in the context of migration must be treated first and foremost as children. All children, regardless of age, should enjoy equal standards of protection”, OHCHR, Principles and guidelines on the human rights protection of migrants in vulnerable situations, p. 42, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf> ; zie ook: CMW and CRC, joint general comment No. 3 and No. 22, paras. 27–33; CRC, general comment No. 20, para. 77; OHCHR, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders, principle A (6); A/HRC/28/68, para. 73;

Artikel 37(b) Kinderrechtenverdrag bepaalt de voorwaarden waaronder kinderen van hun vrijheid beroofd kunnen worden, meerbepaald als uiterste maatregel en voor de kortste duur. Dit artikel is echter niet van toepassing in de context van migratiedetentie.<sup>8</sup>

B. Kinderrechtencomité

1. General comments

Het Kinderrechtencomité stelt in zijn General Comments, die een autoritatieve interpretatie vormen van het Kinderrechtenverdrag, dat de detentie van kinderen altijd ingaat tegen het hoger belang van het kind:<sup>9</sup>

*“offences concerning irregular entry or stay cannot (...) have consequences similar to (...) the commission of a crime. Therefore, the possibility of detaining children as a measure of last resort, which may apply in other contexts such as juvenile criminal justice, is not applicable in immigration proceedings as it would conflict with the principle of the best interests of the child and the right to development”<sup>10</sup>*

Samengevat verwacht het Comité het volgende van de verdragspartijen:

- **De detentie van kinderen en families voor migratiedoeleinden moet bij wet verboden worden;**
- **De afschaffing ervan moet verzekerd worden in de praktijk;**
- **Middelen bestemd voor detentie moeten aangewend worden voor de ontwikkeling van niet-vrijheidsberovende alternatieve maatregelen;**
- **Wanneer kinderen deel uitmaken van een gezin, verantwoordt het belang om het gezin bijeen te houden niet dat wordt overgegaan tot de vrijheidsberoving van het kind. Als het hoger belang van het kind vereist dat het gezin niet gescheiden wordt, moeten niet-vrijheidsberovende alternatieve maatregelen gekozen worden voor het hele gezin.<sup>11</sup>**

2. Periodieke rapportering

Ook in het kader van de laatste periodieke rapportering van België in 2010 heeft het Comité België opgeroepen om een einde te maken aan de detentie van kinderen in gesloten centra, en

---

A/71/413, paras. 9 and 55; OHCHR, “Calais camp: French and UK Governments fell well short of their child rights obligations – UN experts”

<sup>8</sup> Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, §10.

<sup>9</sup> Zie onder meer CRC, Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration, §78.

<sup>10</sup> Joint General Comments No. 4 (2017) CMW en No. 23 (2017) CRC, §10.

<sup>11</sup> Joint General Comments No. 4 (2017) CMW en No. 23 (2017) CRC, §§5-12.

alternatieven voor detentie te creëren voor families.<sup>12</sup> Dit punt is opnieuw aan de orde in de huidige rapporteringscyclus.

### 3. Individuele klachten

In september 2018 werd bericht dat het Kinderrechtencomité in België in het kader van een individuele klacht opriep om een Servisch gezin dat werd opgesloten onmiddellijk vrij te laten. DVZ liet al snel weten hier geen gevolg aan te geven “*aangezien ze (het Kinderrechtencomité) geen enkele bevoegdheid hebben in België*”.<sup>13</sup> Strikt gezien zijn dergelijke beslissingen van VN-verdragsorganen zoals het Kinderrechtencomité inderdaad niet juridisch bindend, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de arresten van het EHRM. Maar België is, als partij bij het Kinderrechtenverdrag, wel verplicht dat verdrag na te leven en het toezicht op die naleving te laten uitvoeren door het Kinderrechtencomité. België heeft bovendien het Optioneel Protocol inzake de individuele klachtenprocedure geratificeerd. Het is dus bijzonder zorgwekkend dat België deze beslissing, en haar internationale verbintenissen terzake, naast zich neerlegt.

### III. Andere VN-verdragsorganen en VN-experten

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat het Kinderrechtenverdrag zich verzet tegen de detentie van kinderen om migratiedoeleinden. Ook andere VN-verdragsorganen en Speciale Procedures, experts aangesteld in het kader van de VN-Mensenrechtenraad, hebben zich hier de voorbije jaren ondubbelzinnig tegen uitgesproken: onder meer de Werkgroep Arbitraire Detentie<sup>14</sup>, UNHCR<sup>15</sup>, UNICEF<sup>16</sup>, de VN Speciale Rapporteur tegen Foltering<sup>17</sup>, de VN Speciale Rapporteur voor de Mensenrechten van Migranten<sup>18</sup> spreken zich uit tegen elke vorm van migratiedetentie van kinderen.

### IV. Mensenrechtencommissaris Raad van Europa

Buiten de VN-structuren, in het kader van de Raad van Europa, spreekt de Mensenrechtencommissaris zich uit tegen migratiedetentie van kinderen.<sup>19</sup> Twee opeenvolgende

---

<sup>12</sup> CRC, Concluding observations: Belgium, 18 June 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4, §77.

<sup>13</sup> <https://www.hln.be/de-krant/vn-tikt-belgie-op-de-vingers-over-opgesloten-kinderen~ac3e51a8/>

<sup>14</sup> Working Group on Arbitrary Detention, *Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants* (7 February 2018), para. 40.

<sup>15</sup> UNHCR, UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context, januari 2017.

<sup>16</sup> <https://www.unicef.org/eca/what-we-do/emergencies/unicefs-agenda-action-refugee-and-migrant-children>

<sup>17</sup> Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, March 2015, A/HRC/28/68, §80; Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, February 2018, A/HRC/37/50 §23.

<sup>18</sup> *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on a 2035 agenda for facilitating human mobility*, UN Doc A/HRC/35/25 (28 April 2017) at para at para 61.

<sup>19</sup> Immigration detention of Children: Coming to a Close? Keynote speech by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Conference hosted by the Czech Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe - 25 September 2017, Prague, [https://rm.coe.int/ref/CommDH/Speech\(2017\)5](https://rm.coe.int/ref/CommDH/Speech(2017)5)

Mensenrechtencommissarissen hebben België opgeroepen om de migratiedetentie van kinderen niet te hervatten.<sup>20</sup>

#### **V. Niet-vrijheidsberovende alternatieven voor detentie**

Staten hebben het recht om de toegang tot en het verblijf op hun grondgebied te reglementeren, maar ze moeten dit doen met respect voor hun mensenrechtelijke verplichtingen. Een verbod op migratiedetentie van gezinnen met kinderen maakt een effectief migratiebeleid niet onmogelijk. Staten horen volop in te zetten op de ontwikkeling van alternatieven voor detentie. Amnesty International sluit zich daarom aan bij de aanbevelingen van o.m. de Federale Ombudsman, Myria, de Kinderrechtencommissaris en andere instanties om de alternatieven voor detentie te evalueren, bij te sturen en verder te ontwikkelen.

---

<sup>20</sup> *Commissioner calls on Belgium not to resume detention of migrant children*, juni 2018, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-belgium-not-to-resume-detention-of-migrant-children?inheritRedirect=true> ; *Belgium urged not to resume detention of migrant children and to expand alternatives to immigration detention for families with children*, December 2016.